

## **Point de vue d'un économiste sur le rapport de la commission Castonguay-Nepveu sur les professions**

## **The report of the Castonguay-Nepveu Commission on professions : an economist's view**

Jean-Luc Migué

Volume 25, numéro 3, 1970

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/028152ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/028152ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Département des relations industrielles de l'Université Laval

ISSN

0034-379X (imprimé)

1703-8138 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Migué, J.-L. (1970). Point de vue d'un économiste sur le rapport de la commission Castonguay-Nepveu sur les professions. *Relations industrielles / Industrial Relations*, 25(3), 510–530. <https://doi.org/10.7202/028152ar>

Résumé de l'article

Dans un premier temps, l'auteur estime que la démarche de la Commission consistant à faire la classification des occupations par définitions est vide de substance analytique, et donc non susceptible d'aboutir à la compréhension des phénomènes étudiés ni à la formulation de corollaires politiques.

Dans un second temps, l'auteur dégage deux principes d'analyse des professions : soit l'absence d'information des consommateurs sur la qualité des services professionnels et l'incitation que subissent les professionnels à se constituer en corporations « fermées » pour promouvoir leurs intérêts.

# Point de vue d'un économiste sur le rapport de la Commission Castonguay-Nepveu sur les professions

Jean-Luc MIGUÉ

*Dans un premier temps, l'auteur estime que la démarche de la Commission consistant à faire la classification des occupations par définitions est vide de substance analytique, et donc non susceptible d'aboutir à la compréhension des phénomènes étudiés ni à la formulation de corollaires politiques.*

*Dans un second temps, l'auteur dégage deux principes d'analyse des professions : soit l'absence d'information des consommateurs sur la qualité des services professionnels et l'incitation que subissent les professionnels à se constituer en corporations « fermées » pour promouvoir leur intérêts.*

Un vieux principe de sagesse politique veut que les rapports de commissions d'enquête aboutissent généralement à des conclusions prédéterminées et connues d'avance, la démarche de la commission consistant alors à rationaliser des options acquises. En un sens, le rapport Castonguay-Nepveu sur les professions <sup>1</sup> ne fait pas exception à la règle. L'opinion publique estime généralement que la réglementation des professions est inutilement restrictive et que les organismes professionnels détiennent des pouvoirs trop étendus et surtout

MIGUÉ, Jean-Luc, professeur, Ecole nationale d'administration publique, Québec.
---

---

<sup>1</sup> De son nom officiel : *Rapport de la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social, cinquième partie*, vol. VII, tome I : *Les professions et la société*, Gouvernement du Québec, 1970.

trop orientés vers la promotion des intérêts des membres, plutôt que vers la protection du public. Les positions adoptées par la Commission, sinon ses recommandations, confirment cette appréciation. La Commission n'a cependant pas le mérite d'avoir exécuté convenablement la deuxième tranche de son mandat général, soit l'élaboration d'une analyse solide, qui validât ses propositions et ses conclusions. Celles-ci s'avèrent conséquemment criticables.

Je veux d'abord résumer la démarche de la Commission, de façon à mieux situer la critique que j'en ferai par la suite à la lumière de l'analyse économique. Le rapport adopte au départ une définition purement formelle de l'activité professionnelle : « type d'activités exercées régulièrement et contre rémunération, dans le cadre d'une discipline ou d'une technique particulière » (p. 17). Une fois établi ce postulat définitionnel, le rapport constate, plus qu'il ne le démontre, l'hétérogénéité et l'incohérence (la Commission dixit) du régime régissant actuellement les professions; il soutient sans dire pourquoi que l'évolution historique a entraîné une non-concordance entre les besoins réels et la réglementation, et maintient enfin qu'en raison d'une déplorable recherche du statut, la professionnalisation des occupations a été trop poussée dans le passé et les pouvoirs des organismes professionnels trop étendus et détournés de leur vraie fin, qui est la protection du public. Fort de ces affirmations, car le corps du rapport ne comporte pas d'analyse ni de démonstration, le rapport dégage trois principaux préceptes de sa démarche: adoption de limites plus restrictives à la professionnalisation, à partir de normes que la Commission ne se soucie pas de rendre opérationnelles, soit les exigences de protection du public; deuxièmement, uniformisation de la réglementation des professions dans un « code des professions », dont le principal mérite serait apparemment de transmettre une image plus claire et mieux structurée des textes législatifs qui régissent les professions; enfin troisièmement, limitation du rôle des organismes professionnels à la seule protection de l'intérêt public par le transfert de responsabilités aux pouvoirs publics et par la dissociation obligatoire des corporations professionnelles, services publics de protection, et des associations professionnelles, gardiennes et promoteurs des intérêts des membres. Précisons en particulier à ce sujet que la détermination des conditions d'admission aux études et d'accès à l'exercice de la profession serait transférée de l'Ordre à l'État, lorsque ça n'est pas déjà fait. Cette dernière proposition se complèterait de dispositions ayant aussi pour objet de consacrer le rôle de « service public » de l'organisme professionnel, comme la participation à l'Ordre de représentants du public, de l'association et des maisons de

formation, de même que la diffusion plus large et plus ouverte de ses activités. La valeur de ces propositions ne peut qu'être à la mesure de l'analyse qui les sous-tend. Je m'inspirerai donc de la théorie économique pour établir les fondements du droit professionnel et critiquer par la même occasion la démarche suivie par la Commission.

### **L'économie des professions et des corporations professionnelles**

Le sens et le rôle de la réglementation des professions et des corporations professionnelles se comprennent par une double motivation que j'analyserai successivement : il y a d'abord l'insuffisance de l'information du consommateur de services professionnels et son pendant, qui est l'absence de mécanismes réguliers lui permettant d'obvier à son ignorance et de se protéger contre le risque de mauvais usage du service ; en deuxième lieu il y a, bien entendu, la recherche et la poursuite des intérêts des membres.

### **L'information du consommateur, fondement de la notion de profession**

#### **FAUSSE NOTION DE LA PROFESSION**

La principale faiblesse du rapport, et celle qui explique en somme toutes les déficiences qui suivent lui vient de ce qu'il a adopté une notion tout à fait insatisfaisante de la profession. « Type d'activités exercées régulièrement et contre rémunération, dans le cadre d'une discipline ou d'une technique particulière ». Pour deux raisons principales cette définition est à rejeter. Elle possède tout d'abord une extension beaucoup trop grande puisqu'elle recouvre la grande majorité des occupations qui s'exercent dans une économie moderne. Mais son plus grand défaut est de ne comporter aucun sens analytique, qui permette de comprendre et d'expliquer l'existence d'un problème des professions, du droit ou de la réglementation professionnelle, ainsi que de l'organisation qui en découle. Une des choses les plus frappantes pour le lecteur du rapport est précisément de constater que nulle part la Commission ne s'est employée à établir les fondements du droit et de l'organisation professionnelle. La démarche n'était pourtant pas superflue. Pourquoi en effet les sociétés modernes ont-elles jugé nécessaire de définir des règles particulières d'exercice d'une occupation ? Or, il est évident que la référence à « la maîtrise d'une discipline ou d'une technique » ne nous avance en rien à cet égard, puisque la plupart des tâches modernes comporte cette exigen-

ce. La compréhension du phénomène exige donc que l'on circoncrive les caractéristiques de l'activité professionnelle qui ont donné lieu à un encadrement juridique et organisationnel particulier, et c'est dans la théorie de l'information du consommateur que l'économiste peut y trouver cette rationalisation<sup>2</sup>.

#### DIFFICULTÉ D'APPRÉCIER LA QUALITÉ DU SERVICE

La possession d'une science, d'un art ou d'une technique ne suffit donc pas à identifier la profession. Je soutiendrai pour ma part que la notion de profession s'applique aux occupations qui comportent pour le consommateur ou l'usager une ignorance relativement grande de la qualité du produit ou du service obtenu. On conviendra par exemple que le patient n'est généralement pas en mesure d'apprécier la qualité, ni l'efficacité du traitement reçu du médecin. Le client de l'avocat, du notaire, de l'ingénieur ou du comptable se trouve peut-être, quoique probablement à un moindre degré, dans une position un peu semblable vis-à-vis le producteur du service. Peut-être n'est-il pas sans intérêt de noter en passant que l'industrie des soins professionnels, si l'on peut s'exprimer ainsi, partage cette caractéristique avec bon nombre d'industries dites de services, tels les hôpitaux et les maisons d'enseignement, dont le produit ou le service est là aussi difficile à mesurer. Nous savons d'ailleurs que cette propriété des services a donné lieu à des institutions particulières, comme les organismes à but non lucratif, par exemple<sup>3</sup>.

Précisons dès maintenant une première nuance. Lorsqu'on parle d'ignorance du consommateur, il s'agit de son impuissance à apprécier l'utilité qu'il retire d'un produit ou d'un service, non pas de la complexité du mode de production ou de la façon de produire le bien ou le service; autrement la notion de profession se dissoudrait, puisque à peu près toutes les occupations modernes comportent un degré de spécialisation tel que la plupart des « profanes » s'avèreraient tout à fait incapables d'accomplir la tâche. La Commission passe donc à côté de la question, lorsqu'elle en appelle au « caractère hautement technique et scientifique d'un travail qui demeure inaccessible à un public non initié » (p 44). Je défie les commissaires de parcourir les quelque 45,000 occupations recensées au *Dictionary of Occupational Titles* et de calculer le nombre de

---

<sup>2</sup> L'analyse contenue dans les paragraphes qui suivent s'inspire de K. J. ARROW « Uncertainty and the Economics of Medical Care », *The American Economic Review*, vol. LIII, déc. 1963, pp. 941-974.

<sup>3</sup> Voir Gérard BÉLANGER, « Université, une perspective économique », *L'actualité économique*, 45e année, no 3, oct.-déc. 1969, pp. 488-498.

celles qui « demeurent accessibles à un public non initié ». Est-ce à dire qu'il faille constituer des dizaines de milliers de « professions » ? C'est donc lorsque la conséquence de l'achat d'un bien ou d'un service est difficile à évaluer que des aménagements particuliers s'imposent. Dans la plupart des cas l'utilité d'un bien ou d'un service peut être appréciée tout aussi bien par le consommateur que par le producteur. Et c'est dans la mesure où un service professionnel fait exception à la règle qu'il appelle une réglementation particulière. En termes plus concrets, le produit du bijoutier ou de l'électronicien, ou de l'industrie de l'automobile, est plus facile à juger que celui du chirurgien, même si les premiers accomplissent des tâches tout aussi spécialisées que les derniers.

#### TECHNOLOGIE ET FONCTIONARISATION DES PROFESSIONNELS

La démarche qui précède, si elle est valide, rend beaucoup plus compréhensible un phénomène d'observation courante dans les économies modernes. Elle nous enseigne que si la réglementation des professions a pour objet la protection du public contre son impuissance à apprécier le service, elle n'a pas ou n'a plus au même degré sa raison d'être dans les occupations, qui, tout en comportant la « maîtrise d'une science, d'un art ou d'une technique », s'exercent en équipes, par des spécialistes salariés, dans le cadre d'une organisation publique ou privée. Celle-ci n'a que faire de conventions et d'organismes de protection contre l'incompétence ou le mauvais rendement de ses employés. Elle possède ses propres mécanismes de contrôle, qui à n'en pas douter sont au moins aussi efficaces que les multiples institutions chargées de protéger les individus (voir ci-dessous). On peut présumer que le service du contentieux de General Motors n'a pas à faire appel au code de déontologie des avocats, ni à la surveillance du Barreau pour évaluer le rendement de ses dizaines de juristes. Or il s'avère que le modèle GM se répand de plus en plus. La Corporation des ingénieurs estime par exemple qu'environ 12 des 14,000 ingénieurs du Québec sont des salariés, à l'emploi d'entreprises publiques ou privées.

L'évolution de la technologie qui appelle de nouvelles spécialisations et qui « fonctionarise » en quelque sorte des occupations autrefois exercées par des individus à leur compte, modifie donc radicalement les fondements traditionnels du droit professionnel. Elle les supprime même dans un grand nombre de cas. L'auteur de ces lignes appartient à un métier « jeune », au sens du rapport (p. 27). Or, en dépit des erreurs, nombreuses et parfois grossières dont la profession s'est rendue coupable, la société n'a jamais jugé nécessaire de protéger ses membres contre les

risques de fumisterie et de charlatanerie, dont l'économique a sa large part. La raison en est manifestement que l'économiste vend ses services non pas à des individus, mais à des organisations. C'est la seule explication qu'on puisse apporter au fait que les « professions plus jeunes », en sciences sociales plus particulièrement, n'ont que très rarement donné lieu à une réglementation ou un encadrement particuliers, ou, s'il y a eu formation d'organismes professionnels, ceux-ci n'ont obtenu que des pouvoirs très limités, comme c'est le cas des Conseillers en relations industrielles par exemple.

Voilà une distinction que la pauvreté de l'analyse contenue dans le rapport ne lui a pas permis de formuler et dont conséquemment il s'est avéré incapable de tirer les corollaires. En un paragraphe (p. 27), les auteurs du rapport prennent acte de cette évolution fondamentale. Mais s'étant interdit par le formalisme de la notion de profession qu'ils avaient adoptée, de comprendre en quoi cette évolution sapait les fondements mêmes du droit et de l'organisation professionnels, ils se montrent impuissants à proposer des modes d'organisation et de réglementation qui tiennent compte du phénomène observé. Bien plus, ils ne témoignent d'aucun souci d'en analyser les implications, ni d'en dégager des préceptes politiques. La Commission tombe même dans l'incohérence en réaffirmant à plusieurs reprises que les professions sont « toutes un phénomène socio-économique de même nature ».

#### ABSENCE DE MÉCANISMES SATISFAISANTS DE PROTECTION

Les produits et services dont l'appréciation pose des difficultés particulières au consommateur ne se limitent pas aux seuls services professionnels. Et pourtant en dépit de la complexité croissante des produits et des services, rares sont les circonstances qui ont donné lieu à une réglementation ou un droit particuliers, comme c'est le cas des services professionnels. Pour en arriver à une notion analytiquement significative de la profession, il faut donc identifier des particularités plus précises qui appellent l'encadrement spécifique qu'on a réservé aux professions. Or une deuxième propriété de certains services professionnels qui les différencie de la plupart des autres biens et services réside dans l'absence de mécanismes du marché susceptibles de protéger l'individu contre les risques de mauvais usage de certains services professionnels. Il est facile de démontrer en effet que pour la plupart des biens et services, qu'il s'agisse d'habitations, d'autos ou d'alimentation, se sont développés un large éventail de recours par lesquels le consommateur peut minimiser,

sinon supprimer les risques de mauvais usage. Les moyens les plus évidents sont l'institution à but non lucratif dans le cas de certains services <sup>4</sup>, l'assurance proprement dite, ainsi qu'un mécanisme qui lui ressemble et qui prend la forme d'une garantie de la part du producteur. C'est même là l'une des forces les plus puissantes en faveur des produits de marque et de la publicité qui les accompagne. Par la confiance, fondée ou pas, que le producteur réussit à inspirer au consommateur, il dégage celui-ci de l'obligation de tester lui-même le produit.

On ne peut pas dire d'ailleurs que ces instruments soient totalement absents lorsqu'il s'agit de protéger le consommateur contre les risques de mauvais usage d'un service professionnel. L'assurante-santé, publique ou privée, et les multiples assurances générales dont en particulier l'assurance-responsabilité, en sont la preuve puisqu'elles garantissent fréquemment non seulement la possibilité du recours aux services du médecin, du pharmacien, ou de l'avocat, mais elles en garantissent aussi partiellement la qualité, dans la mesure où l'assureur, comme c'est le cas des services légaux, assume parfois lui-même la responsabilité d'obtenir une bonne qualité de service. Mais il semble évident que les individus ne se contentent pas de ces assurances ou de ces autres mécanismes dans le cas d'un nombre donné de services professionnels.

La raison fondamentale réside probablement dans le fait que le risque auquel l'individu veut se soustraire ne dépend pas uniquement de contingences objectives (comme la maladie, une cause à défendre, ou des poursuites légales à intenter), mais aussi du choix que l'individu fait du médecin ou de l'avocat (ou du pharmacien, avant la standardisation des produits), de même qu'il dépend de la propension de l'individu à recourir à ces soins. Le risque à courir n'est donc pas totalement évitable. L'assureur privé dans ces conditions, soumis qu'il serait aux seules incitations du marché, se montre hésitant à étendre la couverture à l'ensemble des individus disposés à transférer ce risque. Par conséquent, si l'assurance et les différents mécanismes de protection du consommateur ne présentaient pas cette sorte de difficultés, l'inégalité d'information entre usagers et professionnels ne soulèverait pas de problèmes particuliers. L'individu pourrait se prémunir contre le risque de ne pas tirer profit du service, soit par l'assurance, soit par d'autres mécanismes. Vu l'impuissance des mécanismes réguliers, la société a dû recourir à des substituts que nous étudierons ci-dessous.

---

<sup>4</sup> Gérard BÉLANGER, *ibid.*, pp. 493-494.



## GRAVITÉ DES CONSÉQUENCES D'ERREURS

Ce qui nous amène à une dernière considération relative à la protection du consommateur et qui est intimement lié à l'absence de marché du risque, c'est la gravité des conséquences d'erreurs dans le choix des services professionnels. Pour nous en tenir ici encore à la médecine et au droit, constatons que c'est en effet l'intégrité corporelle et les droits personnels des individus qui sont en cause. Il est clair que dans ces deux cas l'expérimentation ou le test du produit ou du service est extrêmement coûteux pour le consommateur en termes de risque. La société a donc jugé historiquement que la garantie qu'offrent généralement l'épreuve de l'usage ou les autres mécanismes dont nous avons fait état comme l'assurance, ne suffisaient pas à assurer la sécurité aux individus.

L'analyse qui précède nous met maintenant en mesure de substituer à la définition formelle et non significative du rapport, une notion analytiquement utile et qui nous permettra de fonder l'existence d'un droit professionnel, en même temps qu'elle nous orientera dans la formulation de préceptes politiques. Si l'on devait résumer en une phrase, comme le fait la Commission, la notion de profession, on pourrait établir approximativement la proposition suivante : l'activité professionnelle constitue un service offert à des individus, plutôt qu'à des organisations, dont la qualité ou l'utilité pour l'individu-consommateur est difficile à apprécier par ce dernier et pour lequel, en raison de la gravité des conséquences d'erreurs d'appréciation, il n'existe pas de mécanismes du marché comme l'assurance, qui assurent à l'usager la garantie de qualité qu'il recherche.

## RAISONS D'ÊTRE D'INSTITUTIONS PARTICULIÈRES À CERTAINES PROFESSIONS

On observera à la lecture de cette proposition que la connaissance d'un art, d'une technique, d'une discipline ou d'une science, n'est pas en soi une condition suffisante pour justifier une intervention particulière des pouvoirs publics<sup>5</sup>. Ce n'est que dans la mesure où la connaissance est à l'origine des difficultés qu'éprouve le consommateur à évaluer le produit qu'elle confère à l'exercice d'une tâche une distinction spéciale.

---

<sup>5</sup> Il faut dire que l'annexe 12 à laquelle renvoie le rapport n'était guère de nature à rectifier l'approche de la Commission à cet égard. L'auteur de cette annexe ne se fait pas de scrupules de consacrer *pas moins* de onze pages (35 à 45) à dépouiller *pas moins* de six dictionnaires pour avouer finalement que le problème est sans solution. Je concède que l'expédition lexicographique en question ne représente que les onze deux mille neuf cent trente-cinquièmes de l'annexe.

D'autre part, cette notion analytique, dégagée de la mécanique économique c'est-à-dire des incitations auxquelles sont soumis à la fois producteurs et consommateurs de services professionnels, nous facilitera la compréhension d'un certain nombre de phénomènes. Elle explique en somme pourquoi la société a inventé des institutions spéciales, propres à l'industrie des services professionnels et dont je veux maintenant rappeler un certain nombre d'éléments.

On observe par exemple qu'il existe entre certaines catégories de professionnels et leurs clients une liaison particulière qu'on ne retrouve pas dans les autres échanges commerciaux entre individus. Cette relation est caractérisée par la confiance qui est présumée exister chez le consommateur à l'égard du professionnel. La sécurité fait en somme partie du produit que le professionnel vend. Celui-ci parallèlement, assume l'obligation de s'en rendre digne. C'est là le sens réel de cet ensemble de règles qui régissent les comportements de certains professionnels et que la tradition appelle l'éthique ou la déontologie professionnelle, explicite ou implicite. Dans la perspective que nous avons développée ci-dessus, l'éthique professionnelle a précisément pour rôle d'offrir aux consommateurs la garantie et la sécurité que ceux-ci ne peuvent obtenir directement ou indirectement par les mécanismes du marché. Le professionnel est présumé employer ses connaissances au meilleur avantage du client. Ses avis et ses conseils sont présumés être totalement dissociés de son avantage personnel. La publicité ouverte entre membres d'une même profession est mal vue et souvent interdite. La pratique de la discrimination des prix entre clients (fréquente chez les médecins, mais aussi répandue dans d'autres professions) qu'une école <sup>6</sup> attribue à la recherche de maximisation des revenus, s'interprète également à partir de l'hypothèse d'information différentielle entre producteurs et consommateurs et donc à partir du besoin qu'éprouve la société de se prémunir contre une commercialisation totale de certains services.

Il va sans dire cependant que l'institution par excellence de protection des individus contre leur propre ignorance a été la constitution de corporations professionnelles, dont le principal rôle d'ailleurs était de faire correspondre les comportements des membres aux attentes du public. Ces organismes reçoivent des pouvoirs publics la responsabilité d'assurer une qualité minimum aux services que produisent leurs membres. Ils contribuent donc, du moins en principe, à réduire dans la mesure du

---

<sup>6</sup> R. A. KESSEL, « Price Discrimination in Medicine », *Journal of Law and Economics*, 1958, 1, pp. 20-53.

possible l'incertitude du consommateur. Leurs moyens vont de l'imposition de normes d'accès à l'exercice de l'occupation, normes qui en réduisent l'accessibilité, jusqu'à la délivrance de licences (licensing), en passant par le maintien de standards minimum d'études et enfin, la surveillance des Ordres professionnels.

#### QUESTIONS SUSCITÉES PAR L'ANALYSE

Voilà formulée significativement, la notion de professionnels et ses principaux corollaires. Si la Commission avait été consciente de la dynamique sous-jacente à l'exercice des professions et à leur réglementation, elle aurait été amenée à circonscrire et à soulever, sinon à résoudre, les questions pertinentes à l'appréciation du droit professionnel et de la réglementation des corporations. Or quelles sont les questions importantes auxquelles il faut pouvoir répondre avant de statuer sur les conditions d'exercice d'une activité professionnelle et de définir les pouvoirs des organismes chargés de sa surveillance ? Sans prétendre à l'exhaustivité, je veux en énumérer un certain nombre, que l'approche adoptée par la Commission ne lui permettait pas d'aborder.

1. — La première question qui vient à l'esprit est manifestement de savoir quelles sont les occupations qui comportent suffisamment de risques de mauvais usage de la part du consommateur pour justifier une réglementation et un contrôle distincts de la part des pouvoirs publics. Il est évident qu'en posant au départ des postulats aussi formalistes et aussi contestables que d'affirmer « qu'on ne peut donc admettre qu'il y ait une différence de nature entre le droit des diverses professions, qu'elles soient dites libérales ou industrielles » (p. 16), la Commission se rendait incapable de toucher les vrais problèmes. Encore à la page 33, on apprend que toutes les occupations « sont un phénomène socio-économique de même nature ». On ne s'étonnera pas dès lors que la proposition fondamentale que la Commission a pu dégager de ses démarches se définisse en termes si généraux et si peu opérationnels que les suivants : « qu'un tel monopole (octroyé aux organismes professionnels) soit accordé dans les seuls cas où il est évident que la sécurité ou le bien-être de la population serait menacé par le libre accès à la profession et qu'on en détermine l'étendue et l'objet en fonction des impératifs de la protection du public ». Ces différentes affirmations qui résument assez fidèlement l'approche de la Commission démontrent ce que j'ai cherché à faire ressortir dans les pages qui précèdent, soit l'importance de l'analyse et l'inutilité de définitions formelles. Bien entendu, pour répondre à la première question fondamentale soulevée ci-haut, les commissaires auraient

dû entreprendre une étude systématique des tâches exercées par les membres des corporations existantes. Mais son postulat de départ lui interdisait même de formuler la question. Le malheur est que la faiblesse de l'analyse risque de dévaluer une opinion fort répandue et probablement fondée, en vertu de laquelle les corporations professionnelles ne sont très souvent que des instruments de protection d'intérêts et de privilèges acquis.

2. — La Commission aurait même dû aller plus loin dans le sens de la première question et se demander quels sont les actes ou les opérations qui, à l'intérieur d'une discipline donnée, peuvent exiger une professionnalisation quelconque. Nous avons déjà observé qu'en introduisant la distinction très importante entre les professionnels salariés ou fonctionnaires, et les « libéraux » d'autre part, on pouvait au moins en principe aboutir à la nécessité d'un aménagement institutionnel et d'un encadrement différents.

L'étude analytique de cette réalité, et d'autres aspects sans doute que les commissaires auraient découverts, leur aurait procuré un double avantage. Elle leur aurait permis d'abord de fonder certaines affirmations qui restent purement gratuites dans le rapport, comme par exemple la proposition voulant que les fondements socio-politiques des professions aient changé sensiblement. (pp. 15, 24, 25, et ailleurs aussi). En deuxième lieu, elle les aurait amenés à atténuer et surtout à préciser le sens de certaines affirmations fracassantes qui reviennent incessamment dans le texte, relatives au désordre, à l'inadaptation et à l'incohérence du régime actuel, (pp. 23, 29, 31 entre autres). On a souvent l'impression que les commissaires avaient plus le souci de classifier méthodiquement les textes légaux que de faire concorder leur contenu avec les exigences de la réalité. Notre analyse nous a par exemple conduits à la présomption qu'il était probablement normal que la réglementation varie d'une profession à l'autre et même à l'intérieur d'une même profession, d'une activité à l'autre. Je conçois parfaitement que la réglementation des conseillers en relations industrielles et les pouvoirs correspondants de la corporation diffèrent de ceux qui régissent le Collège des médecins. Les premiers sont des « fonctionnaires », les seconds offrent leurs services à des individus et la conséquence d'erreurs serait sans doute plus grave dans le cas des seconds que des premiers. Cette critique me paraît d'autant plus fondée que le sens commun a obligé la Commission à infirmer dans sa recommandation numéro 6 la thèse qu'elle a soutenue tout au long du rapport. On y lit en effet que « la limitation rigide du champ d'exercice des divers professionnels, comme mesure de protection

du public, soit assouplie lorsqu'une profession est exercée en équipes ou dans un milieu organisé qui peut assumer la responsabilité globale des actes posés ».

Mais encore une fois l'absence d'analyse ne permettait pas à la Commission de formuler les questions pertinentes. Bien plus, son approche l'amenait plutôt à formuler des propositions monstrueuses au plan de la méthodologie, comme celle que l'on découvre au sommet de la page 23 : « il est rare que les phénomènes socio-politiques s'éloignent des schèmes de l'analyse théorique au point d'en rendre la systématisation impossible ». Or, l'une des règles élémentaires de la méthodologie scientifique n'est-elle pas de reconnaître que lorsque les phénomènes s'éloignent de la théorie, c'est cette dernière qui est mauvaise, ce n'est pas la réalité qui a tort. La vérité est qu'on ne rencontre pas de schème d'analyse théorique dans le rapport de la Commission ; il n'y a que définitions et recherche formaliste de classifications.

3. — Parmi les autres questions importantes qui s'imposaient à l'attention des commissaires, il y a bien entendu l'étude des normes et restrictions qui régissent l'admission aux études et à l'exercice des professions, ainsi que les pouvoirs détenus par les corporations professionnelles chargées de les faire observer. Il faut se demander à leur sujet s'ils contribuent à garantir le maintien d'une qualité minimum de services professionnels. Il faut surtout évaluer dans quelle mesure elles sont judicieuses, c'est-à-dire conformes aux exigences des tâches réglementées, plutôt qu'inutilement restrictives comme une opinion répandue tend à le faire croire.

Même si j'en avais la compétence, ce ne serait pas le moment ici d'approfondir cette question. La Commission y consacre quelques pages, bien insuffisantes cependant et beaucoup trop générales pour permettre de porter des jugements censés et d'adopter des politiques éclairées sur chacune des professions. Toujours obsédée par son postulat voulant qu'une profession soit une profession, quelles que soient les conditions de son exercice, la Commission n'a pas jugé utile de pousser plus loin l'analyse .

### **Role syndical du droit et des corporations professionnelles**

Une deuxième et non moins importante motivation à l'origine de la réglementation des activités professionnelles et surtout des corporations professionnelles est sans contredit la protection et la promotion des

intérêts des membres. Cette deuxième incitation ne fait que renforcer la première, à moins que ce ne soit la première qui renforce la seconde. Si en effet l'institution de protection du consommateur qu'est occasionnellement la corporation n'avait pas en même temps comporté d'immenses avantages pour les membres, on peut douter que l'histoire ait jamais inventé cette formule particulière et surtout qu'elle l'ait répandue à ce point. On conçoit plus facilement que la formule Régie se soit davantage accréditée, avec des résultats assez semblables cependant.

#### THÉORIE DU BIEN COLLECTIF ET CORPORATIONS FERMÉES

Pour expliquer l'avènement et le fonctionnement de la corporation fermée, il n'est pas inutile de s'inspirer de la notion de bien collectif, dont la théorie économique a tiré un certain nombre de corollaires importants ces dernières années<sup>7</sup>. La corporation professionnelle constitue une association, un groupe. De ce point de vue, elle produit donc à l'avantage de ceux qui exercent la profession un bien collectif, en ce que les services qu'elle rend aux professionnels ne peuvent être consommés par un seul membre à la fois. Une fois produit le service collectif engendré par l'activité de la corporation, l'accès aux bienfaits ou aux inconvénients de la consommation du service en question ne peut être limité technologiquement aux seuls membres de la corporation. Il ne peut être interdit à aucune des personnes qui exercent l'occupation concernée. Or la rationalité économique des individus veut que ceux-ci n'entreprennent d'initiative et en l'occurrence n'adhèrent à une association que dans la mesure où leur contribution individuelle à la réalisation des objectifs du groupe est suffisamment grande pour justifier les efforts et les coûts que comporte pour eux la participation. On conçoit dès lors que cette dynamique suscite des obstacles permanents à la constitution et à l'expansion des associations. La tragédie des associations réside en effet dans le fait qu'en raison du grand nombre de membres, personne n'a le sentiment de pouvoir apporter une contribution individuelle sensible à la promotion des buts de l'association. Il devient donc irrationnel pour les individus même les plus généreux, de fournir un effort un tant soit peu considérable pour promouvoir l'intérêt de la communauté.

La manifestation la plus convaincante de cette dynamique s'exprime surtout, dans le cas des corporations professionnelles, par ce qu'on a

---

<sup>7</sup> Les considérations qui suivent s'inspirent des contributions de Mancur Olson, *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Harvard University Press, 1965 ; Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper & Row, 1957 ; et J. M. Buchanan, « An Economic Theory of clubs » *Economica*, vol. XXXII, no 125, 1965, pp. 1-14.

appelé le malthusianisme professionnel. Acceptons pour l'instant l'hypothèse qu'en raison des barrières artificielles instituées par une corporation, celle-ci provoque une hausse relative des revenus des professionnels concernés. L'avantage qui en résulte pour ceux-ci ne leur vient pas en soi de ce qu'ils sont membres de la corporation ou non, mais plus simplement de la rareté relative de candidats à l'exercice de l'activité professionnelle en question. À supposer par exemple que l'exercice de l'occupation ne soit pas conditionné par l'adhésion à la corporation, même les non membres profiteraient de cette rareté relative.

Dans ces conditions, la théorie des associations, elle-même fondée sur la théorie du bien collectif, nous enseigne que la participation à l'association ne se produira que si l'une ou l'autre des deux conditions suivantes sont réalisées : soit d'abord la coercition, c'est-à-dire l'adhésion légalement obligatoire à l'association, qui aboutit à la corporation fermée et à son parallèle dans les syndicats, la formule Rand ; soit en deuxième lieu la prestation par l'association de services ou produits parallèles dits privés, c'est-à-dire qui profitent individuellement à chacun des membres, comme par exemple la vente de polices d'assurance, l'obtention de privilèges les plus divers allant du membership dans des clubs sociaux, jusqu'à l'obtention de tarifs préférentiels de participation à des activités de loisir. La corporation professionnelle a eu recours historiquement aux deux instruments, mais il va sans dire que la fermeture de la profession a constitué de loin l'instrument privilégié de « participation » des membres.

On peut donc expliquer l'institution de corporations fermées tout autant sinon plus par le souci des professionnels concernés de prendre des moyens sûrs pour promouvoir leurs intérêts que par les exigences d'information et de protection du consommateur. Une école, nombreuse et prestigieuse, soutient même que c'est là leur seule rationalisation <sup>8</sup>.

#### CERTIFICATION OU LICENCE

À cet égard on peut reprocher à la Commission de n'avoir pas entrepris d'analyse systématique de la possibilité d'instituer un autre mode de reconnaissance officielle que celle de la « profession » fermée, c'est-à-dire la licence obligatoire (licensing), qui, elle, exclut automatiquement les non membres de l'exercice de la profession. Mon avis de profane est que dans un grand nombre de cas la seule certification par la corporation constituerait un substitut avantageux d'appréciation de la qualité des ser-

---

<sup>8</sup> Milton FRIEDMAN, *Capitalism and Freedom*, Chicago, The University of Chicago Press, 1962, pp. 137-160.

vices professionnels. Par ce moyen en effet, les pouvoirs publics ou l'organisme professionnel par délégation certifient la compétence d'un individu à exercer une tâche, sans cependant exclure obligatoirement les non certifiés de l'exercice de l'occupation. Les services professionnels seraient ainsi « classés », comme le sont déjà nombre d'autres produits et services, depuis les restaurants jusqu'au crédit des commerçants. La pureté des intentions et les standards des membres de la corporation sont sauvegardés, le rôle d'information de cette dernière est exercé et surtout le consommateur est libre de décider lui-même de l'opportunité de faire appel à des services de la qualité de son choix.

Pour rejoindre ce que j'ai dit dans une première partie, on notera que le marché introduit d'ailleurs spontanément ce mécanisme dans un grand nombre de cas, lorsque par exemple les entreprises ou les grandes organisations remplissent leur poste avec de « simples licenciés » en droit plutôt qu'avec des membres du Barreau, ou encore avec des comptables qui n'ont pas obtenu la reconnaissance de l'Institut. Je reproche donc à la Commission de n'avoir pas évalué la possibilité de répandre et d'institutionnaliser cette formule dans un plus grand nombre de cas, même lorsque les consommateurs du service sont des individus.

Les pires inconvénients de la corporation fermée, par lesquels un groupe de producteurs de service se fait concéder des pouvoirs de monopole au détriment du public seraient ainsi en bonne partie supprimés. Le consommateur y gagnerait donc, non seulement par l'abaissement probable du prix des services professionnels, mais également par l'élargissement consécutif de l'éventail de choix dont ils jouiraient sur la qualité des services.

Bien entendu je reconnais que le choix entre les deux formules dépendra toujours du degré de difficulté qu'éprouve le consommateur à apprécier les services sans éclairage extérieur, et aussi de la gravité des conséquences d'erreurs possibles de sa part. La Commission pour sa part n'a pas jugé opportun d'envisager l'hypothèse suggérée ci-haut. Sa conception trop large de la profession et sa recherche irraisonnée de l'uniformité le lui interdisaient d'ailleurs. Elle a plutôt choisi de ranger dans une unique catégorie toutes les occupations comportant « la maîtrise d'un art, d'une technique ou d'une science », quitte en retour à retirer aux Ordres chargés de les régir, les pouvoirs qu'ils exerçaient jusqu'à maintenant sur « l'offre » de professionnels, en particulier l'exigence de la citoyenneté, la réglementation de l'admission aux études et celle de l'accès à l'exercice de l'activité professionnelle. La Commission assortit d'ailleurs cette recommandation d'un fractionnement formel des rôles entre d'une part,



l'Ordre, service public de protection des consommateurs et d'autre part le syndicat ou l'association professionnelle, promoteur des intérêts des professionnels.

#### TRANSFERT DE POUVOIRS ET THÉORIE DU CONTRÔLE ÉTATIQUE

Voilà, en apparence du moins, des propositions draconiennes. Mais je soutiens pour ma part que c'est de naïveté et d'irréalisme qu'il faut parler pour apprécier la façon dont la Commission aborde et résout cette question. Je ne mets pas en cause la réalité des deux fonctions ; les pages qui précèdent en témoignent. Je reproche à la Commission cependant d'avoir naïvement posé qu'en fractionnant par une loi les deux types d'activité, la question était réglée. C'est là faire preuve d'abord d'une méconnaissance injustifiable de ce que l'on pourrait appeler la théorie des Régies et qui a vu proliférer ces derniers temps une abondante littérature<sup>9</sup>. Il s'avère en effet que par la force des choses et selon l'expression de McConnell : « The outstanding political fact about the independent regulatory Commissions is that they have in general become promoters and protectors of the industries they have been established to regulate ». La dynamique en est simple ; les producteurs appartenant à l'industrie réglementée sont manifestement ceux qui possèdent les connaissances et le know-how nécessaires à l'imposition de normes et de contrôle réalistes et efficaces. De plus, et contrairement à l'ensemble du public consommateur, ils subissent constamment et fortement l'incitation nécessaire à la défense de leurs intérêts. Leur détermination ne manque jamais. L'industrie en vient donc à absorber en quelque sorte la Régie ou le service ministériel chargé de la contrôler. Que l'organisme de contrôle soit un service de l'État ou qu'il possède des pouvoirs délégués ne change pas essentiellement la dynamique. La Commission est consciente d'ailleurs de ce danger de déviation et le reconnaît franchement (p. 47). Elle ne semble pas cependant pouvoir en dégager de correctif. Au contraire elle ouvre elle-même la porte au danger en reconnaissant sans sourciller que l'Ordre devra continuer à assurer « la présence des qualités requises » (p. 56).

La même analyse nous invite en même temps à recevoir avec scepticisme la recommandation pronant l'élargissement de la composition des Ordres par l'addition de représentants du public, des maisons d'enseignement et des syndicats professionnels.

---

<sup>9</sup> Voir par exemple Grant McCONNELL, *Private Power and American Democracy*, Alfred A. Knopf, Inc., 1966.

Le processus est donc clair : à compter du moment où une réglementation restrictive d'une activité s'établit, les intéressés trouvent le moyen de s'insérer dans le processus de fixation des normes et d'incurver celles-ci dans le sens de leurs intérêts. D'où l'importance de ne pas créer artificiellement des besoins de « normalisation », donc d'éviter la « professionnalisation » d'occupations et d'actes qui n'est pas dictée par des exigences strictes de protection du public.

#### PROFESSIONS LIBÉRALES ET SYNDICALISATION

Enfin, la Commission croit-elle honnêtement que sa proposition en faveur de la constitution d'associations professionnelles soit plus qu'un vœu platonique dans le cas des professions libérales, précisément là où peut s'imposer une forme de réglementation pour protéger les consommateurs. La théorie du bien collectif nous a enseigné en effet que sans l'appui d'une forme quelconque de coercition, les syndicats de professionnels à leur compte ne verrons probablement jamais le jour. Quel serait en effet l'objet de la syndicalisation, et donc ses bénéfices, puisque le syndicat n'aurait pas de partenaires avec qui négocier, et aurait été privé du pouvoir de contrôler l'accès à la profession.

#### MALTHUSIANISME PROFESSIONNEL

Quant à la réalité du malthusianisme professionnel, nonobstant les dénégations vigoureuses du comité exécutif du Barreau du Québec<sup>10</sup>, on ne peut nier qu'un grand nombre de corporations professionnelles, notamment le Barreau et le Collège des médecins sous la pression de l'American Medical Association, posent de nombreux obstacles à la libre entrée dans les professions. La certification des écoles et l'imposition d'épreuves extrêmement rigoureuses en sont l'expression la plus visible, mais pas exclusive. La Commission prend implicitement la chose pour acquise, sans faire avancer le débat cependant. Quoiqu'il en soit, plutôt que de s'employer à le nier futillement, les corporations professionnelles, le Barreau en particulier, devraient s'employer à fournir des réponses aux questions que le public se pose, et en particulier aux questions que nous avons reprochées ci-dessus à la Commission de n'avoir pas traitées. Ces questions, nous l'avons vu, sont de deux ordres : d'abord les exigences actuelles d'accès aux études et à l'exercice des professions sont-elles nécessaires et contribuent-elles positivement au maintien de

---

<sup>10</sup> Déclaration du comité exécutif du Barreau du Québec remis à la presse et publié dans *Le Devoir* du 24 juillet 1970.

standards de qualité minimum dans les services professionnels ? Et surtout, deuxièmement, la licence, qui comporte l'exclusion des non membres de l'exercice de la profession, se justifie-t-elle dans les différents cas par les besoins d'information du consommateur ? En d'autres termes, la professionnalisation est-elle fondée et ses normes justifiables ?

Sans prétendre épuiser le sujet, je crois qu'il y aurait lieu ici de distinguer entre l'imposition de normes et d'exigences données pour l'exercice d'une occupation ou l'admission dans une corporation et d'autre part la fixation de barrières rigides du type contingentement. La méthode des quota, à fortiori si ceux-ci sont variables, implique nécessairement que les normes d'admission sont elles-mêmes variables, et par conséquent nous incite à croire que c'est davantage la réduction de l'offre que le maintien d'un standard donné qui est l'objectif recherché. L'étude classique qu'on possède sur le sujet, qui ne s'applique d'ailleurs qu'aux États-Unis,<sup>11</sup> et portant sur cinq professions, tend à démontrer que les restrictions à l'accès aux professions jouent un rôle dans certains cas, c'est-à-dire que le revenu de certains professionnels sont pour cette raison supérieurs à ceux qu'on observe dans des occupations aux exigences analogues.

Peut-être y a-t-il lieu cependant avant de terminer cette question, de reconnaître à la décharge des corporations professionnelles, que la formule de la licence (licensing) ne leur est pas exclusive. À moins de soutenir que les pouvoirs monopolistiques des corporations sont plus prononcés, ou que la « fermeture » des professions comporte des coûts sociaux plus élevés, comme par exemple l'exploitation de pouvoirs politiques généraux indus, il faut reconnaître que les restrictions à l'entrée imposées par les corporations professionnelles s'analysent de la même façon, dans leur dynamique comme dans leurs effets sur le revenu relatif, que pour les autres métiers fermés, de même que pour les syndicats où s'applique la formule Rand.

#### DÉPENDANCE DES INSTITUTIONS AMÉRICAINES

Il reste à soulever une dernière question, qui pour être traitée rapidement dans ces pages n'en revêt pas moins une importance primordiale. Il s'agit de la dépendance d'un certain nombre d'organismes professionnels vis-à-vis des corporations américaines parallèles. J'ignore personnellement dans quelle mesure le nombre de professions est élevé, dont la réglemen-

---

<sup>11</sup> Milton FRIEDMAN et Simon KUZNETS, *Income from Independent Professional Practice*, National Bureau of Economic Research, New York, 1945, 594 pp.

tation est en bonne partie conditionnée par l'institution américaine. La profession médicale est manifestement le cas le plus évident, soit celui auquel la Commission s'intéresse particulièrement. Or il s'avère qu'en dépit de l'importance de cette question, les commissaires n'ont pas jugé opportun d'en évaluer la signification. L'accréditation des écoles de médecine, qui est l'instrument par excellence de contrôle de l'entrée, et les normes qui la régissent, relève bien davantage de l'American Medical Association que du Collège des médecins. Cette négligence de la part de la Commission me paraît impardonnable.

## Conclusion

La Commission avait à résoudre une question de conflits entre deux objectifs : celui de la protection du public et celui de la promotion des intérêts des membres des professions. Si l'on peut être d'accord avec le principe de certaines recommandations favorables à l'imposition de limites à la professionnalisation et aux pouvoirs des corporations professionnelles, c'est pour des raisons qui n'apparaissent pas dans l'étude. Pour s'en être tenue presque exclusivement à des considérations purement définitionnelles, juridiques et formelles, la Commission s'est avérée incapable d'introduire dans son rapport les éléments analytiques, qui eussent pu mener à une compréhension satisfaisante du sujet étudié.

En conséquence, 1. – les questions les plus pertinentes n'ont souvent pas été abordées, sinon en termes trop généraux et bien insuffisants (par exemple les normes de professionnalisation, la disparition des fondements de la réglementation) ; 2. – les préceptes dégagés du travail ne sont pas toujours les plus susceptibles d'atteindre les fins que la Commission recherche (par exemple, le transfert de pouvoirs à l'État pour atténuer la puissance monopolistique de la corporation) ; 3. – les propositions les plus valables de la Commission ne découlent pas de son analyse et lui sont même parfois contraires (assouplissement des règles d'exercice en milieu organisé) ; 4. – le rapport pêche parfois par irréalisme (syndicalisation des professionnels à leur compte) ; 5. – et formalisme (souci démesuré et injustifié d'uniformisation du régime juridique) ; 6. – enfin ce n'est que par la grâce d'un retour au sens commun que la Commission formule des suggestions occasionnellement valables (adoucissement de la réglementation du travail en équipes ou dans des organisations). La Commission est donc responsable des déficiences et des lacunes de son rapport ; elle en est inexcusable. Sur un autre plan, constatons que les corporations professionnelles sont perçues dans notre société comme les

dépositaires de pouvoirs politiques considérables. Seule une dose de courage, peu commune jusqu'à maintenant chez notre gouvernement, peut permettre d'espérer qu'on y touche. On ne peut que craindre que les faiblesses du rapport ne retardent l'avènement de réformes désirables, plutôt que d'en favoriser l'adoption.<sup>12</sup>

## THE REPORT OF THE CASTONGUAY-NEPVEU COMMISSION ON PROFESSIONS : AN ECONOMIST'S VIEW

This paper is a critical comment of the report of the Commission on Health and Social Welfare, bearing on professions and professional organization. The basic weakness of the Commission's Report is to be found in its lack of any analytical substance, from which explanatory factors and policy implications could be derived. To state that professions are occupations requiring the knowledge of an art, a technique, or a science, is, in the author's view, mere classification by definition, of no help at all in understanding the foundations of professional regulation and organization.

Convinced that no useful conclusions can be drawn from this approach, the author suggests that two principles of economic theory should be used as a basis for a meaningful analysis: a) the lack of information of consumers on the quality of professional services, and the incentives to which ignorance gives rise on the part of both producers and consumers, mainly the need for protection, and b) the theory of collective goods, as an explanation of the tendency for professionals to form closed corporations, in order to further the interests of their members.

From the existence of informational inequality between producers and consumers of professional services, four basic propositions are advanced, which the Commission did not consider, at a great cost in terms of understanding and solving problems :

1. — only differences in the knowledge of the utility of professional services is relevant, not the knowledge of the methods of production; otherwise almost all occupations would be classified as professions;
2. — as more and more professional activities are carried out by salaried people in group practice, within organizations, the protection of consumers as a basis for regulations loses much of its traditional foundations;

---

<sup>12</sup> Au moment d'aller sous presse, le volume IV du rapport de la Commission me parvient. Il ne fait aucun doute que si l'esprit de ce rapport devait jamais se traduire dans nos institutions, le processus de « fonctionnarisation » des médecins ne manquerait pas de s'accélérer, rendant d'autant plus pertinente l'analyse développée ci-dessus.

3. — another important element of identification of a profession is the absence of market mechanisms capable of guaranteeing quality and security of products, like producers' guarantees, or through which risks of failure to benefit from them could be transferred to third parties, like insurance;
4. — finally, in order to qualify as a profession, the provision of services must involve important consequences, and errors of judgment must be considered very serious by consumers, like when the physical and moral integrity of a person is at stake.

Given these properties of professional services, institutions arise which serve as substitutes for the lack of information and for the difficulties of obtaining insurance coverage. The relationship of trust and delegation, and in general the whole ethics of professional behaviour are examples of substitutes to market mechanisms. In that respect the professional organizations, together with their rigid entry requirements, can be regarded as devices designed to assure that the norms of behaviour are satisfied by professionals.

For having failed to state the problems within an analytical framework, the Commission was in no position to raise and solve such basic questions as the following: What are the occupations involving so great a danger of misuse on the part of the consumer that some kind of regulations and controls by the state are called for? Even within a given discipline, should all activities be regulated or are there only some tasks that require professionalization? Are the educational standards and other licensing conditions positively conducive to higher quality of services?

The second incentive behind regulations and the organization of professional activity is to be found in the desire of professionals to further their own interests, most specifically to increase their income through unionization. The theory of collective action teaches us that the objective is best promoted when coercion (licensing) is relied upon to stimulate "participation" by members. The Commission implicitly takes this process for granted, without any attempt to assess the value of other mechanisms like certifications, as a means of providing information to consumers and at the same time protecting the public from the danger of monopolistic practices. In view of the tendency for regulated industries to turn regulations to their advantages, the transfer of responsibility from professional corporations to government services, with respect to license requirements and educational standards is considered by the author as a naïve and short-sighted suggestion. Similarly the breaking-up of professional organizations into public service corporations on the one hand, and professional associations on the other hand, is viewed as unrealistic and unfair to liberal professions.

On the whole, due to its lack of analytical framework, the conclusions and recommendations of the Commission, while sometimes acceptable in their objectives, 1. — are found to be unlikely to promote the objectives sought by the Commission; 2. — they often do not follow from the analysis; 3. — some suggestions are unrealistic and 4. — only formally interesting.